

Ausnahme als Regel: Asyl zwischen menschenrechtlicher Ambition und realpolitischer Praxis

Steinhilper, Elias

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Steinhilper, E. (2016). Ausnahme als Regel: Asyl zwischen menschenrechtlicher Ambition und realpolitischer Praxis. *Widersprüche : Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 36(141), 13-26.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-63808-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Elias Steinhilper

Ausnahme als Regel

Asyl zwischen menschenrechtlicher Ambition und realpolitischer Praxis

Rhetorische Unterstützung des Rechts auf Asyl gehört unverändert zum guten Ton in der europäischen Politik. Daran haben die sogenannte Flüchtlingskrise und die vehementen Angriffe von rechts wenig geändert. Die gesellschaftliche Norm Asyl ist eingebettet in internationale Abkommen wie die Genfer Flüchtlingskonvention, die Europäische Menschenrechtskonvention und formal weiterhin auch im deutschen Grundgesetz (Betts & Loescher 2011: 2). Sie entscheidet darüber, was sagbar ist und was tabu. Wer das Asyl in der internationalen Politik grundsätzlich infrage stellen würde, würde zweifellos geächtet. Die Norm steht freilich in scharfem Kontrast zu den regelmäßig von Flüchtlingsorganisationen und Medien dokumentierten massiven Menschenrechtsverletzungen innerhalb und an den Grenzen der Europäischen Union (Düvell 2013; Pro Asyl 2013). Normkonforme Rhetorik und politische Praxis scheinen also neuerdings fundamental auseinanderzuklaffen. Dabei – so die Argumentation in diesem Text – wurde das Asyl seit jeher an politische Konjunkturen angepasst und verfolgte stets eine Doppelstrategie von In- und Exklusion. Die Norm Asyl hat das Potential, verwehrten Schutz von Asylberechtigten zu skandalisieren, nicht jedoch die für illegalisierte (Bauder 2013) Migrantinnen und Migranten oftmals lebensbedrohlichen Grenzsicherungen allgemein. Im Gegenteil: Aktuelle Asyldebatten verschärfen die Rhetorik der Selektion zum angeblichen Schutz der „wirklich Schutzbedürftigen“, die in die restriktive Definition des kodifizierten Asylrechts fallen. Eine Betonung der dem Asyl inhärenten politischen Funktion der Ausnahme ist unabdingbar, um das unschätzbare menschenrechtliche, jedoch strukturell begrenzte Potential dieser Norm jenseits ihrer humanitären Semantik zu bewerten.

Die politische Funktion der Ausnahme

Zunächst: Es macht Sinn, von Asyl als Norm zu sprechen, obgleich diese in der Praxis regelmäßig verletzt wird. Kratochwil und Ruggie haben gezeigt, dass gerade die Abweichung von der Norm diese sichtbar werden lässt, sofern die Verletzung thematisiert wird (Kratochwil & Ruggie 1986). So kann beispielsweise die Skandalisierung von weltweiter Folterpraxis diesem Verständnis zufolge als ein Nachweis für die grundsätzliche Existenz der Antifolter-Norm gewertet werden. Die Versuche der Bush-Administration, Folter sicherheitspolitisch als opportun zu definieren, zeigen, dass die Macht der Definition inhärenter Bestandteil menschenrechtspolitischer Auseinandersetzungen ist. Gleiches gilt für die Norm Asyl, jedoch in verschärfter Weise – da hierbei eine zusätzliche Dynamik greift, welche in der Norm selbst begründet liegt. Asyl basiert auf der Logik der Ausnahme. Die Betonung der Schutzbedürftigkeit Weniger legitimiert die Abwehr Vieler. Sie normalisiert den Status quo sesshafter und geschlossener, staatlich verfasster Gemeinschaften. Trotz des humanitären semantischen Überbaus folgert Matthew Gibney, dass die Kernidee des Asyls weniger im Schutz der Schwachen als in der Verteidigung einer nationalstaatlich begrenzten Welt liege. Asyl sei folglich „principled hypocrisy“ (Gibney 2014).

Die Verwendung des Begriffs Asyl in nicht-staatlichen, humanitären Kontexten (Nachtasyl, Kirchenasyl) führt dazu, dass im öffentlichen Diskurs auch das staatlich gewährte Asyl als rein humanitäre Norm wahrgenommen wird. Schlichte sieht dieses fundamentale Missverständnis in einer konstruierten historischen Kontinuität begründet: Das aktuelle Asylrecht folge keiner linearen Entwicklung seit der Antike und sei zudem auch „kein universelles Recht“, sondern „vor allen Dingen eine aus politischen Gründen stattfindende Praxis“ (Schlichte 2010: 24). Asyl war bereits im antiken Griechenland und später, mit religiösen Bezügen, im Mittelalter bekannt und bot in unterschiedlicher Form Schutz vor Verfolgung. Das moderne, staatliche Asylrecht, auf welchem die aktuelle, internationale Asylnorm basiert, knüpft dagegen nur terminologisch an diese Tradition an. Schrittweise etabliert im 19. Jahrhundert, diente das Asyl in erster Linie als Herrschaftsinstrument und trug zur Normalisierung des nationalstaatlich organisierten Status quo bei. Schlichte schreibt dazu: „Auch in Europa musste sich die [...] Vorstellung eines räumlich abgegrenzten Staatsgebietes und einer durch Mitgliedschaft definierten, sesshaften Bevölkerung indes erst gegen eine soziale Wirklichkeit durchsetzen, die den Kategorisierungen staatlicher Herrschaft nicht einfach gehorchte“ (Schlichte 2010: 28). Hier liegt der Ursprung einer zentralen, oft vernachlässigten Funktion des Asyls: Durch die Ausnahme stabilisiert sie die Regel der territorialen Schließung und des vermeintlichen, legal-sanktionierten Normalzustandes der Sesshaftigkeit. Dass dies

immer zu tiefgreifenden Spannungen geführt hat, und dass diese im „Zeitalter der Migration“ (Castles et al. 2014) zunehmen, ist offensichtlich.

Die Norm Asyl umfasst bekanntlich nicht per se die Aufnahme von Menschen in Not, sie ist vielmehr exklusiv. Asyl erlaubt eine legitime Kategorisierung in ‘Schutzbedürftige’ und ‘Illegale’. Nach innen stärkt das humanitäre Moment des Asyls den inklusiven, menschenrechtskonformen Anspruch liberaler Demokratien. Nach außen legitimiert es zugleich die Exklusion ‘irregulärer’, in erster Linie aber ungewollter Zuwanderung in den imaginierten Demos. Welche Gruppen als schutzbedürftig definiert und somit als Ausnahme der souveränitätswahrenden Grenzschießung verstanden werden, ist historisch kontingent.

Historische Flexibilität in der Normanwendung

Sowohl Zeitpunkt als auch Ausgestaltung des wichtigsten internationalen asylrechtlichen Dokuments, der Genfer Konvention von 1951, verweisen auf die Erfahrungen des Nationalsozialismus und daraus resultierender Zwangsmigration. Systematische politische Verfolgung im Faschismus war ebenso Kern der Begründung eines explizit kodifizierten Asylrechts im ehemaligen Art. 16 GG. Bis 1967 unterlag die Genfer Flüchtlingskonvention gar einem geographischen Vorbehalt, der ihren Geltungsbereich auf Geflüchtete aus Europa beschränkte.¹ In den 1950er-Jahren prägten in Deutschland vor allem zwei Gruppen von Zwangsmigrant*innen die öffentliche Debatte: „zunächst die Überlebenden der Lager des Zweiten Weltkriegs, dann die Opfer kommunistischer Regime in Osteuropa. Mitgefühl (mit Ersteren) und Respekt (gegenüber Letzteren) waren die dominanten moralischen Empfindungen“ (Fassin 2016: 70f.). In der Phase des Wirtschaftsaufschwungs standen diese Affekte in keinerlei Widerspruch zum Durst der wachsenden nationalen Ökonomien nach Arbeitskräften. Im Kontext migrationspolitischer Offenheit bis hin zur aktiven Anwerbung sogenannter „Gastarbeiter“ verzichteten viele formal Asylberechtigte sogar auf eine Antragstellung und tauchten daher in keiner Übersicht auf. Die zahlenmäßig unerheblichen Geflüchteten zumeist aus den realsozialistischen Ostblockstaaten waren zudem „willkommene Überläufer im Wettstreit der Systeme, lieferten sie doch, durch Abstimmung mit den Füßen, unübersehbare Nachweise für die Anziehungskraft des Westens“ (Oltmer & Bade 2005b). Asyl war in dieser Phase eine moralisch wertvolle und zahlenmäßig relativ unbedeutende Norm (Bade 2015). Bis 1963

1 Die Türkei hält bis heute an diesem geographischen Vorbehalt fest. Dessen ungeachtet wurde im März 2016 das EU-Türkei-Abkommen abgeschlossen.

überstiegen die Antragszahlen in Deutschland nur einmal die 3000er Marke, wohlgemerkt pro Jahr; selbst im Jahr des Anwerbestopps 1973 blieben die Zahlen unter 5000 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016).²

In den drei Folgejahren stiegen zwar die Anträge, da in Ermangelung eines Einwanderungsgesetzes der Weg über das Asyl als einziges legales „Nadelöhr“ (Oltmer & Bade 2005b) der Zuwanderung verblieb, jedoch überschritt die Anzahl pro Jahr nie die 10.000er-Marke. Sich verändernde Migrationsmuster mit einer signifikanten Zunahme von Schutzsuchenden aus dem Globalen Süden ließen die Zahlen bis 1980 auf über 100.000 sehr stark anwachsen (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016). Durch restriktive Asylreformen wurden die Zahlen bis Ende der 1980er Jahre erneut 'stabilisiert'. Folter wurde fortan nur noch als Fluchtgrund anerkannt, wenn sie in der nationalen Gesetzgebung des Herkunftsstaates explizit verboten war (Oltmer & Bade 2005b); die Bedingungen während des Asylprozesses wurden verschärft, da in erster Linie sogenannte „Pull-Faktoren“ und nicht die jeweilige Situation in den konflikt- und krisengeplagten Herkunftsstaaten im Globalen Süden für die oszillierenden Antragszahlen verantwortlich gemacht wurden (Oltmer & Bade 2005b). Illustrativ für das Argument der historisch kontingenten „moralischen Ökonomie der Asylvergabe“³ (Fassin 2016) sind nicht zuletzt die Entwicklungen nach 1989, als erneut osteuropäische Schutzsuchende, zumeist ethnische Minderheiten aus den Balkanstaaten sowie Roma aus Rumänien, den Hauptanteil an Asylanträgen stellten. In der Zwischenzeit hatten Geflüchtete aus dem mittlerweile zerfallenden Ostblock ihre Relevanz in der Blockkonfrontation verloren. Aus politischem Kalkül und gesellschaftlich gefordertem Respekt wurde offene Ablehnung bis hin zu rassistischer Gewalt (Oltmer & Bade 2005a). Ganz offensichtlich hatten sich „weniger die objektiven Lebenssituationen der Opfer von Verfolgung und Gewalt [...] mit der Zeit verändert als vielmehr die bei der Einschätzung ihrer Situation mobilisierten Affekte

2 Entsprechend kontrovers fielen die Debatten um die Aufnahme politisch verfolgter Sozialisten nach den Putschen in Griechenland 1967 und Chile 1973 aus, die der Systemkonflikt-konformen Asylvergabepaxis entgegen liefen. Die Verteidigung des Asyls als universelle Norm, die mit der Aufnahme dieser Gruppe Verfolgter zum Ausdruck gebracht wurde, verweist auf den Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure, die die Politisierung des Asyls stets – jedoch mit wechselndem Erfolg – herausgefordert haben (siehe hierzu auch Oltmer 2015).

3 Unter moralischen Ökonomien versteht Fassin die „Produktion, Zirkulation und Aneignung von Normen und Pflichten, Werten und Affekten (...), die im Hinblick auf bestimmte Problematiken einer gegebenen Gesellschaft zu einem gegebenen Zeitpunkt stattfindet“ (Fassin 2016: 65).

und Werte“ (Fassin 2016: 62). Den vorläufigen Höhepunkt der realpolitischen Dehnbarkeitstests der Asylnorm bildete der sogenannte 'Asylkompromiss' zwischen SPD und CDU, der 1992 beschlossen und ein Jahr später in Kraft trat. Durch den in der Verfassungsnovelle ergänzten Artikel 16a mit den darin enthaltenen Regelungen zu sicheren Drittstaaten und sicheren Herkunftsstaaten sowie den zeitgleich eingeführten Flughafenverfahren wurde das deutsche Asylrecht massiv eingeschränkt (Oltmer & Bade 2005a). Während der Zuzug aus der ehemaligen Sowjetunion und dem implodierenden Jugoslawien eingeschränkt wurde, blieb die Einwanderung jüdischer Kontingentflüchtlinge aus der gleichen Region bei um die 15.000 pro Jahr stabil (Haug 2005). Die historische Verantwortung Deutschlands angesichts des Holocausts ist unbestritten und die Aufnahme der Kontingentflüchtlinge zu begrüßen. Zentral für die Argumentation in diesem Text ist jedoch, dass diese Verantwortung gegenüber den Roma, der „vergessenen Opfergruppe“ des Nationalsozialismus, nicht nur unberücksichtigt blieb, sondern deren Zufluchtsuche sukzessive erschwert wurde. Höhepunkt diesbezüglich ist der zweite 'Asylkompromiss' vom Sommer 2014, der Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina zu sogenannten „sicheren Herkunftsstaaten“ erklärt. Aufgrund des hohen Anteils an Roma unter den Anträgen aus den Balkanstaaten wird die Novelle mitunter als „lex roma“ (Jakob 2016: 143) bezeichnet. Von Regierungsseite wurde in der Begründung der Rechtsnovelle auf eine sehr niedrige Anerkennungsquote von Schutzsuchenden aus dem Balkan verwiesen. Diese sind jedoch ihrerseits nicht unabhängig von politischen Konjunkturen. Zwar legt ein rechtlicher Rahmen genau fest, nach welchen Kriterien das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Anträge anerkennen soll. Dennoch gibt es einen beträchtlichen Ermessensspielraum der sogenannten „Entscheider“. Und natürlich, so Jakob „schlagen sich in der Weise, wie dieser genutzt wird, politische Interessen und Konjunkturen der Bundesregierung nieder“ (Jakob 2016: 187). Waren bis 1980 noch mehrköpfige Kommissionen in die Entscheidung involviert, liegt seit 2005 die Verantwortung bei Einzelentscheidern, die sich an 'einheitliche Lageeinschätzungen' und 'amtsinterne Orientierungshilfen' für wichtige Herkunftsländer zu richten haben (Jakob 2016: 187). Pro Asyl hat in Bezug auf die „sicheren Herkunftsstaaten“ argumentiert, dass die niedrigen Quoten zunächst administrativ erwirkt worden seien, um somit eine Grundlage für den Gesetzesentwurf zu legen (Pro Asyl 2014a). Entgegen der Einschätzung der Bundesregierung und des BAMF hatten Flüchtlingsrechts-Organisationen beständig darauf hingewiesen, dass Roma in diesen Ländern struktureller Diskriminierung im Bildungs- und Gesundheitssystem sowie auf dem Arbeitsmarkt ausgesetzt wären, die als „kumulative Verfolgung“ und dadurch asylbegründend

zu bewerten seien (Pro Asyl 2014b). Mit bündnis-grüner Unterstützung im Bundesrat wurden den drei Staaten im folgenden Jahr – im Schatten der „Wir schaffen das“-Euphorie – Albanien, Montenegro und der Kosovo hinzugefügt. Auch wenn sich in der veröffentlichten Meinung hartnäckig hält, dass der Unterschied in der Bearbeitung lediglich zehn Minuten ausmache, verweist Pro Asyl darauf, dass es Roma aufgrund der verkürzten Verfahren und Einspruchsfristen schwer hätten, ihre Verfolgung geltend zu machen.

Deutschland ist in der historisch flexiblen Auslegung und Anwendung des Asyls kein Einzelfall. Didier Fassin arbeitet die identitäts- und realpolitische Doppelfunktion des Asyls anhand einer historischen Analyse der Vergabepraxis auch für den französischen Kontext heraus. Gegen den Trend einer zunehmenden Verschärfung des Asylrechts und sinkender Anerkennungsquoten in den 1980er-Jahren wurde dort die Anerkennung der Genitalverstümmelung von jungen Frauen samt deren Eltern sowie Verfolgung aufgrund sexueller Identität als Asylgrund verankert. Durch erstere Neuerung „stieg im ersten Jahrzehnt nach der Jahrtausendwende die Anerkennungsquote von Flüchtlingen aus Mali von 0,1 auf 75 Prozent“ (Fassin 2016: 72). Diese Neuerungen zählen zu den wenigen Errungenschaften im Versuch, das Asyl aus seinem Zwangskorsett der politischen Verfolgung zu lösen. Fassin interpretiert die Maßnahme zugleich als „ausgesprochen doppelbödige Kombination von Abwertung der Anderen und Huldigung ‘unserer’ Werte“ (Fassin 2016: 74). Die symbolisch aufgeladene (und ohne Frage richtige) Aufnahme Weniger trage letztlich als Ausnahme von der Regel zur Legitimierung der Ablehnung der unerwünschten Vielen bei.

Externalisierung und Selektion als Konstanten der Asylpraxis

Zwei Konstanten prägen das gegenwärtige europäische Grenzregime: die Externalisierung der Grenzsicherung und die Selektion von Schutzsuchenden.

Push-backs⁴, eine Variante der Externalisierung, sind erwiesenermaßen rechtswidrig, da sie dem Kern des Asyls – eine individuelle rechtsstaatliche Überprüfung der Schutzwürdigkeit – und zudem oftmals einer zweiten Grundfeste des Völkerrechts, dem Non-Refoulement-Gebot⁵ widersprechen. Das belegen zahl-

4 *Push backs* bezeichnen völkerrechtswidrige Zurückweisungen von Migrantinnen und Migranten an den europäischen Außengrenzen, zumeist in internationalen Gewässern (Pro Asyl 2013).

5 Non-Refoulement verbietet die Zurückweisung einer Person in einen Kontext, in dem Gefahr für Leib und Leben bestehen.

reiche Gerichtsentscheidungen; der Fall *Sharifi and Others vs. Greece and Italy* ist diesbezüglich einschlägig⁶ (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 2014). Die zweite Variante der Externalisierung beschreibt die Delegation der Migrationskontrolle an Staaten entlang der Migrationsrouten von Seiten der EU. Sie zielt nicht zuletzt darauf ab, die fundamentalen Widersprüche zwischen Menschenrechtsschutz und absolutem Grenzschutz (siehe hierzu ausführlich Scherr 2015; Scherr 2016; Tsianos & Kasperek 2015) anderen zu überlassen. Zudem zeigte bereits Zygmunt Bauman, dass Akzeptanz von Inhumanität eine Funktion sozialer (und geographischer) Distanz ist (Bauman 1992; Scherr 2004). Bilder von Familien voller Verzweiflung im Schlamm, wie sie aus dem griechischen Idomeni um die Welt gingen, erschweren Distanzierung, hier decken sich gesellschaftliche Empathie und die Logik der medialen Berichterstattung. Externalisierung und Zurückweisungen sind Manifestationen der grundsätzlichen Frage nach der Legitimität der territorialen Schließung in Zeiten globaler Ungleichheit (Gibney 2014).

Die Norm Asyl hat in diesem Kontext das Potential, verwehrten Schutz von Asylberechtigten zu skandalisieren, nicht jedoch die für ‘irreguläre’ Migrantinnen und Migranten lebensbedrohlichen Grenzsicherungen allgemein. Im Gegenteil. Aktuelle Asyldebatten verschärfen die Rhetorik der Selektion zum angeblichen Schutz der „wirklich Schutzbedürftigen“: In der Begründung des Gesetzentwurfs für die Einstufung Serbiens, Mazedoniens und Bosnien-Herzegowinas als sichere Herkunftsstaaten, argumentierte Innenminister de Maizière unmissverständlich: „Wenn wir unserer humanitären Verantwortung für die wirklich Schutzbedürftigen dauerhaft gerecht werden wollen, müssen wir gleichzeitig dafür sorgen, dass bei nicht Schutzbedürftigen der Aufenthalt in Deutschland möglichst schnell beendet wird“ (Bundesministerium des Innern 2014).

In einer PR-Broschüre der Europäischen Kommission liest sich entsprechend:

„Eine [...] schwerwiegende Folge der illegalen (sic) Migration sind ihre Auswirkungen auf echte Flüchtlinge und Asylsuchende, die in die EU einreisen. Manchmal reichen Einwanderer, die sich illegal in der EU aufhalten, fingierte Anträge auf Asyl oder auf Anerkennung des Flüchtlingsstatus ein [...]. Ein derartiger Missbrauch des Asylsystems wirkt sich außerdem verstärkend auf die weit verbreitete Wahrnehmung aus, wonach viele echte Asylsuchende Wirtschaftsmigranten sein könnten, die versu-

6 In diesem Urteil hatte der EGMR befunden, dass Italien durch kollektive Zurückweisung einer Gruppe afghanischer Flüchtlinge nach Griechenland die Europäische Menschenrechtskonvention verletzt habe, ebenso Griechenland durch die Gefahr unrechtmäßiger Abschiebungen nach Afghanistan und die Abwesenheit eines effektiven Asylverfahrens mit rechtsstaatlichen Standards.

chen, sich unter Vorspiegelung falscher Tatsachen illegal in die EU einzuschleichen“ (Europäische Kommission 2009a: 11).

Dieser Argumentation zufolge dienen Schnellverfahren mit erschwelter Möglichkeit, Verfolgung nachzuweisen und akribische Selektion der praktischen und gesellschaftlichen Verteidigung der Asylnorm. Laut Heribert Prantl gehört „zu den Grundirrtümern der vergangenen Jahrzehnte [...] der Glaube, dass man Flüchtlinge gerecht sortieren könne: in ‘gute’ Flüchtlinge, die allein aus politischen Gründen, und in ‘böse’, die allein aus wirtschaftlichen Gründen kommen. Alle Anstrengungen wurden auf das Sortieren verwendet, alle sind gescheitert“ (Prantl 2015: 318).

Fassin kommt in seiner Institutions-Ethnographie in französischen Migrationsbehörden zu Erkenntnissen, die den Befund der Funktion der Ausnahme, untermauern:

„Während die Analyse öffentlicher Diskurse, die Überprüfung von Anerkennungsstatistiken und die Beobachtung aggressiver Befragungen von Asylbewerbern bei Anhörungen für einen fortschreitenden Niedergang der Ideale der Genfer Konvention sprechen, ist nach Ansicht der Beamten und Richter genau das Gegenteil der Fall: Sie sind zutiefst davon überzeugt, sie mit aller Leidenschaft zu verteidigen. Je misstrauischer sie auf die Antragsteller und die von ihnen beigebrachten Belege für eine begründete Furcht vor Verfolgung reagieren, umso größeres moralisches Gewicht gewinnt das abstrakte Prinzip des Rechts auf Asyl.“ (Fassin 2016: 74)

Die Logik der Ausnahme des Asyls öffnet jenen diskursiven Raum, der dem Erosionsprozess der Norm Vorschub leistet. Zahlreiche Beiträge der Securitization-Literatur zeigen, wie diskursive Unterscheidungen den praktischen Zugriff durch Sicherheitsbehörden begünstigen können (Huysmans 2000; Balzacq 2008; Bigo 2003). Diese Theorien gehen davon aus, dass bestimmte Themen erst durch Diskurse und Praktiken zu sicherheitsrelevanten Themen konstruiert und dadurch außerordentlichen Maßnahmen zugänglich gemacht werden. Dichotomien wie ‘Flüchtling versus illegaler Migrant’, ‘freiwillige versus unfreiwillige Migration’ oder ‘Flüchtling versus Wirtschaftsflüchtling’ erleichtern dabei die Legitimierung von Zuständigkeiten und konkreten Praktiken. Der rechtliche Akt der sogenannten „sicheren Herkunftsstaaten“ macht demzufolge Schutzsuchende aus dem Maghreb und dem Balkan pauschal zu Ausbeutern der kostbaren Norm. Allgemein bedeutet dies: „In dem Maße, wie die Einwanderungsgesetze strikter angewandt wurden, steigt das Misstrauen zur neuen affektiven Norm auf“ (Fassin 2016: 76). Gleichmaßen ebnen diskursive Versicherheitlichungen den Weg für zukünftige rechtliche Maßnahmen und Praktiken. „Die illegale Einwanderung in die EU muss aufgrund ihrer vielen negativen Folgen, nicht zuletzt auch aufgrund der

Verbindung zu kriminellen Vereinigungen und Schleusern, eingedämmt werden“ (Europäische Kommission 2009a).

Sicherheit und Unsicherheit sind oftmals soziale Konstruktionen, die politischen Konjunkturen folgen. Dies belegt der Vorschlag der CSU, die Liste sogenannter „sicherer Herkunftsstaaten“ um Mali zu ergänzen (Spiegel Online 2016), ein seit Jahren von politischen Konflikten und fanatischem Islamismus zerrütteter Staat. Noch eindrücklicher ist der Fall Afghanistan. Unter schwersten Sicherheitsvorkehrungen erklärt de Maizièr bei einem Geheimbesuch in Afghanistan, dass das Land zwar nicht sicher sei, aber dennoch dorthin abgeschoben werden solle (dpa 2015; Migazin 2016), mit der Begründung: „Afghanistan steht im laufenden Monat und auch im Verlauf des ganzen Jahres inzwischen auf Platz zwei der Liste der Herkunftsländer. Das ist inakzeptabel“ (dpa 2015). Das Verhältnis von gewünschten Wenigen zu unerwünschten Vielen wird rechtlich und politisch eingeebnet – ungeachtet der erwiesenen Schutzquote von Afghanen im Jahr 2015 von 80 % (Pro Asyl 2016).

Im „langen Sommer der Migration“ (Kasperek & Speer 2015; Schwiertz & Ratfisch 2016) haben sich sowohl Externalisierung der Grenzsicherung als auch Selektion in gewünschte und unerwünschte Migration weiter zugespitzt. Idomeni, der griechisch-mazedonische Grenzort, steht exemplarisch für diesen Prozess und dessen Konsequenzen. Dort sind teilweise seit Monaten Geflüchtete aus Asien – besonders Afghanistan, Bangladesch, Pakistan, dem subsaharischen Afrika und dem Maghreb – gestrandet. Zwischenzeitlich wurden Grenzer von Seiten der zuständigen Innenministerien angewiesen, nur noch Schutzsuchende mit gültigen Papieren aus Syrien, Irak und Eritrea passieren zu lassen (Aljazeera 2015; Amnesty International 2016). Hierbei geht es nicht um die tatsächliche Schutzbedürftigkeit von Menschen aus Syrien, Irak oder Eritrea – sie steht außer Frage. Ihre Rolle als Ausnahme von der Regel der Exklusion jedoch begünstigt eine affektive Norm des Mitleids für manche bei gleichzeitiger humanitär und realpolitisch begründeter Abweisung vieler. Die in Brüssel als Erfolgsrezept gefeierte Praktik der „Hotspots“⁷ (dpa 2016; Europäische Kommission 2015) kombiniert die Logiken der Externalisierung und der Auslese, da dort die „schmutzige Arbeit der Selektion von Menschen ohne größeres Aufsehen erledigt werden kann“ (Fassin 2016: 77).

7 In sogenannten „Hotspots“ sollen – so die Pläne der EU – Schutzsuchende direkt nach Ankunft selektiert und anschließend innerhalb Europas verteilt werden. Ein dezidiertes Anliegen ist es, Antragsteller aus bestimmten Ländern unmittelbar nach einem Schnellverfahren abschieben zu können.

Bis im Sommer 2015 stand der Resettlement-Ansatz politisch hoch im Kurs. So sollte gezielt eine begrenzte Anzahl von zunächst meist hochqualifizierten syrischen Flüchtlingen direkt aus Anrainerstaaten in Sicherheit gebracht werden (Europäische Kommission 2009b; Bundesministerium des Innern 2016). Die moralische Pflicht der Aufnahme Schutzsuchender ist in diesem Fall kongruent mit der instrumentellen Erwägung, den Fachkräftemangel zu kompensieren. Diese Strategie war in Anbetracht der zugesagten Kontingente allenfalls Symbolpolitik und wurde aufgrund der praktischen Aneignung eines Rechts auf Zufluchtsuche durch Hunderttausende vom Sommer 2015 hinfällig. Ein Rest ihrer Funktionslogik wurde jedoch in das Abkommen der EU mit der Türkei vom März 2016 integriert. Hierbei soll die EU Mitspracherecht haben, welche Geflüchteten direkt von der EU aufgenommen werden. Es ist anzunehmen, dass es sich nicht um diejenigen handeln wird, die – zweiter Bestandteil der Vereinbarung – von Griechenland in die Türkei zurückgeschoben wurden.

„Flüchtlingskrise“, Krise des Asyls, Krise des Europäischen Grenzregimes

Die Norm Asyl war – das zeigt diese Auswahl – historisch gesehen immer beides, politisch und humanitär. Externalisierung und push-backs haben dennoch sukzessive zu einer faktischen Erosion des Asyls geführt, da sie das Recht einer individuellen Prüfung und das Refoulement-Verbot verletzen (Boswell 2005; Düvell 2013). Die breite Öffentlichkeit hat davon wenig Notiz genommen oder bereitwillig die Augen verschlossen. Insofern ging die Rechnung, die geographische und soziale Distanz zu Geflüchteten zu vergrößern, auf. Rhetorisch wurde in der politischen Mitte selten am universellen Charakter der Norm gerüttelt. Strikte Selektion derjenigen, die nach Europa kommen, kollektive Abweisung durch Externalisierung dort, wo es niemand mitbekommt. Der Sommer der Migration und die Aneignung des Rechts auf Bewegungsfreiheit durch Hunderttausende, hat das politische Koordinatensystem grundsätzlich verändert. Forderungen nach Asyl-Obergrenzen treffen auf Sympathien weit über das rechts-nationalistische Spektrum hinaus – obwohl diese am Kern der Norm rütteln. Denn Abweisung derer, die über der Quote liegen und dennoch nach geltendem Völkerrecht schutzbedürftig sind, würden unter den Augen der Öffentlichkeit erfolgen – was einer faktischen Auflösung der Norm gleichkäme.

Auch das Abkommen mit der Türkei, das es schwer haben wird, vor internationalen Gerichtshöfen Bestand zu haben, ist die Zuspitzung eines jahrzehntelangen Prozesses der verzweifelten und letztlich zum Scheitern verurteilten Versuche, am

migrations- und asylpolitischen Status Quo in Europa festzuhalten. Was derzeit allorts und fälschlich als „Flüchtlingskrise“ betitelt wird, ist eine zugespitzte Illustration der Grenzen des verbrieften Asyls im globalisierten Kontext des 21. Jahrhunderts und ist daher als Krise des Europäischen Grenzregimes zutreffender beschrieben. Diese Krise wird mit der rechtlich geltenden Asylnorm allein nicht lösbar sein. Denn sie trägt zur Selektion in gewünschte und unerwünschte Migration bei, die menschenrechtlich unhaltbar ist, sofern neben politischen auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hinzugezogen werden. Als Ausnahme von der Regel hat Asyl weder das Potential noch den Anspruch, den Menschenrechtsschutz von Migrantinnen und Migranten allgemein zu stärken. Um Missverständnissen vorzubeugen: Es geht mir nicht um eine Fundamentalkritik an der Norm Asyl. Sie ist von unschätzbarem humanitärem Wert für diejenigen, die in die restriktive Definition fallen. Sie ist zudem ohne Zweifel ein trojanisches Pferd im Paradigma der souveränen Nationalstaatlichkeit und ihrem für sich in Anspruch genommenen Recht, über Zutritt und Abweisung an den Grenzen zu entscheiden. Eine fortschreitende Erosion der Norm, wie sie zu beobachten ist, ist menschenrechtlich inakzeptabel. Die Verteidigung dieses trojanischen Pferds ist unabdingbar, darf jedoch nicht davon ablenken, dass die Norm angesichts multipler Faktoren der Zwangsmigration anachronistisch und exklusiv ist. Und dass ein Recht auf Asyl immer von anderen legalen Zuwanderungswegen, wie sie ein Einwanderungsgesetz zu regeln hätte, flankiert sein muss. Aufgrund dieser normativen Ambivalenz, deren Kern in der Ausnahme als Regel liegt, bedarf es einer vehementen Intervention, wenn die Asylnorm herangezogen wird, um das jeweilige Verhältnis der gewünschten Wenigen zu den unerwünschten Vielen moralisch integer zu bemänteln. Oberste Maxime muss stets die Einforderung des Menschenrechtsschutzes aller Migrantinnen und Migranten bleiben.

Literatur

- Aljazeera, 2015. Refugee nationalities screened at borders. Available at: <http://www.aljazeera.com/news/2015/11/refugee-nationalities-screened-borders-witnesses-151119180736277.html> [Accessed April 7, 2016]
- Amnesty International, 2016. Greece: Chaos erupts at Idomeni border as Balkans routes shut down. Available at: <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/02/idomeni-border-crisis/> [Accessed April 7, 2016]
- Bade, K. 2015. Zur Karriere abschätziger Begriffe in der deutschen Asylpolitik. APuZ, (25/2016), pp.3–8
- Balzacq, T. 2008. The policy tools of securitization: Information exchange, EU foreign and interior policies. *Journal of Common Market Studies*, 46(1), pp.75–100

- Bauder, H. 2013. Why We Should Use the Term Illegalized Immigrant. RCIS Research Brief, (2013/1)
- Bauman, Z. 1992. Dialektik der Ordnung. Die Moderne und der Holocaust, Hamburg
- Betts, A. & Loescher, G., 2011. Refugees in International Relations, Oxford
- Bigo, D. 2003. Migration and Security. In V. Guiraudon & C. Joppke, eds. Controlling a New Migration World. London, pp. 121–149
- Boswell, C. 2005. The Ethics of Refugee Policy, Aldershot: Ashgate.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2016. Aktuelle Zahlen zu Asyl. Available at: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile [Accessed April 18, 2016]
- Bundesministerium des Innern 2014. Gesetz zu sicheren Herkunftsstaaten tritt in Kraft. Available at: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/11/gesetz-sichere-herkunftsstaaten.html> [Accessed April 7, 2016]
- 2016. Humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes. Available at: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/Humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme_node.html [Accessed April 18, 2016]
- Castles, S., Haas, H. de & Miller, M.J. 2014. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, Basingstoke
- dpa, 2015. De Maizière will Zahl afghanischer Asylbewerber reduzieren. Frankfurter Allgemeine Zeitung. Available at: <http://www.faz.net/agenturmeldungen/dpa/de-maiziere-will-zahl-afghanischer-asylbewerber-reduzieren-13880892.html> [Accessed April 18, 2016]
- 2016. Griechenland baut 5 Hotspots. Süddeutsche Zeitung. Available at: <http://www.sueddeutsche.de/news/politik/migration-griechenland-baut-5-hotspots-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-160207-99-538186> [Accessed April 18, 2016]
- Düvell, f. 2013. Flüchtlinge an den Grenzen Europas. In APuZ. Die Grenzen Europas. Berlin, pp. 24–30
- Europäische Kommission 2009a. Chance und Herausforderung zugleich. Migration in der Europäischen Union, Brüssel
- 2009b. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 2 September 2009 on the establishment of a joint EU resettlement programme. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009DC0447> [Accessed April 18, 2016]
- 2015. The Hotspot Approach to managing exceptional migratory flows. Available at: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_en.pdf [Accessed April 7, 2016]
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 2014. Affaire Shariffi et Autres c. Italie et Grèce. Available at: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:\[%22FRE%22\],%22appno%22:\[%2216643/09%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-147287%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:[%22FRE%22],%22appno%22:[%2216643/09%22],%22documentcollectionid%22:[%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-147287%22]}) [Accessed April 18, 2016]

- Fassin, D. 2016. Vom Rechtsanspruch zum Gunsterweis. Zur moralischen Ökonomie der Asylvergabepraxis im heutigen Europa. *Mittelweg* 36, (2016/1), pp.62–78
- Gibney, M. 2014. Asylum: Principled Hypocrisy. In B. Anderson & M. Keith, eds. Migration: A COMPAS Anthology. Oxford
- Haug, S. 2005. Jüdische Zuwanderer in Deutschland. BAMF Working Papers, (3/2005)
- Huysmans, J. 2000. The European Union and the securitization of migration, 38(5), pp.751–777
- Jakob, C. 2016. Die Bleibenden. Wie Flüchtlinge Deutschland seit 20 Jahren verändern, Berlin
- Kasperek, B. & Speer, M. 2015. Of hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration. *Bordermonitoring.eu*. Available at: bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope/ [Accessed April 18, 2016]
- Kratochwil, f. & Ruggie, J.G.. 1986. International organization: a state of the art on an art of the state. *International Organization*, 40(4), p.753
- Migazin 2016. De Maizière unter höchsten Sicherheitsvorkehrungen im sicheren Afghanistan. *Migazin*. Available at: <http://www.migazin.de/2016/02/03/unter-sicherheitsvorkehrungen-de-maiziere-afghanistan/> [Accessed April 18, 2016]
- Oltmer, J. 2015. Schutz für Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland. Der Blick zurück. In A. Reschke, ed. Und das ist erst der Anfang. Deutschland und die Flüchtlinge. Reinbek, pp. 202–207
- Oltmer, J. & Bade, K. 2005a. Flucht und Asyl seit 1990. Bpb Kurzdossier Flucht und Migration seit 1990
- 2005b. Flucht und Asyl: 1950-1989. BpB Kurzdossiers
- Prantl, H. 2015. Das neu Buch Exodus. Perspektiven einer guten europäischen Flüchtlingspolitik. In A. Reschke, ed. Und da ist erst der Anfang. Deutschland und die Flüchtlinge. Reinbek, pp. 318–324
- Pro Asyl 2014a. Einstufung von Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina als „sichere Herkunftsländer“? Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber. Available at: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2014/04/PRO_ASYL_Stellungnahmen_Gesetzentwurf_Sichere_Herkunftslaender_zweite_Fassung_4_4_2014.pdf [Accessed April 18, 2016]
- 2016. Erhebliche Unschärfen bei den Asylzahlen 2015. Available at: <https://www.proasyl.de/news/erhebliche-unschaerfen-bei-den-asylzahlen-2015/> [Accessed April 18, 2016]
- 2013. Pushed Back. Systematische Menschenrechtsverletzungen an den griechisch-türkischen See- und Landgrenzen, Frankfurt
- 2014b. Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina: Zur faktischen und rechtlichen Bewertung des Gesetzgebungs vorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von Westbalkan – staaten als „sichere Herkunftsstaaten,“ Frankfurt
- Scherr, A. 2004. Körperlichkeit, Gewalt und soziale Ausgrenzung in der ‘postindustriellen Wissensgesellschaft’. In W. Heitmeyer & H.-G. Soeffner, eds. Gewalt. Frankfurt

- 2016. Migration, Menschenrechte und die Grenzen der Demokratie. In P. Eigenmann & T. Studer, eds. *Migration und Minderheiten in der Demokratie*. Wiesbaden, pp. 45–62
- 2015. Totale Grenzsicherung und Menschenrechte passen nicht zusammen. *Die Zeit*. Available at: <http://www.zeit.de/gesellschaft/2015-11/fluechtlinge-obergrenze-grenzsicherheit-menschenrechte> [Accessed April 18, 2016]
- Schlichte, K. 2010. Flucht und Asyl – zur Genealogie eines Feldes. In M. Misselwitz & K. Schlichte, eds. *Politik der Unentschlossenheit. Die internationale Politik und ihr Umgang mit Kriegsflüchtlingen*. Bielefeld, pp. 23–38
- Schwartz, H. & Ratfisch, P. 2016. Antimigrantische Politik und der “Sommer der Migration.” Available at: <http://www.rosalux.de/publication/42062> [Accessed April 18, 2016]
- Spiegel Online 2016. Flüchtlingspolitik: CSU will Mali zum sicheren Herkunftsstaat erklären. Spiegel Online. Available at: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-csu-will-mali-zum-sicheren-herkunftsstaat-erklaeren-a-1074726.html>
- Tsianos, V. & Kasperek, B. 2015. Zur Krise des europäischen Grenzregimes: eine regime-theoretische Annäherung. *Widersprüche*, (138), pp.9–24

*Elias Steinhilper, Scuola Normale Superiore, Institute of Humanities and Social Sciences, Palazzo Strozzi, Piazza degli Strozzi, 50123 Florenz
E-Mail: Italien, elias.steinhilper@sns.it*